

現代アメリカの経済政策論（六）

——カリフォルニア州における税制改革論争——

瀬野 隆

目次

- 一 はじめに
- 二 税制改革運動
- 三 政府規模と税金
- 四 提案一三号の請願内容
- 五 請願書をめぐる論議
- 六 世論調査と住民意識
- 七 経済学者の支持
- 八 一般投票の結果
- 九 実施された税制改革
- 十 おわりに

一 はじめに

税制改革問題の検討は従来財政学並びに税法あるいは税務会計上の研究テーマとして、課税方法・徴収規模・税収入の有効な財政支出のあり方について、もっぱら徴収者側の立場から、様々な論議を醸し出してきたものである。しかしながら、今日のアメリカにおける税制改革論争は、前述のような財政や税法上の徴収者サイドのアプローチの他に、経済学の分野の、特に経済理論と経済政策論の領域から、とりわけ経済政策論の重要な課題の一つとして、主として税の支払者側の、つまり納税者サイドの問題として、とりあげられ、これが州政府レベルから連邦レベルまで及ぶ検討課題となって、激しい論争と運動を生み出してきている。経済政策論の一テーマとして取り上げられる場合には、市場機能と租税徴収との関係において、本来の市場のメカニズムを国家や地方の公権力の主体たる政府の発動による強権的な課税・徴収行為によって、時には歪め、阻害し、摩痺させる重要な一要因であって、過大な税の徴収は市場のメカニズムを有効に働かせるためには、是正されねばならない、と主張する立場と、そうではなく、よりよい社会的サービスと公共機能の役割遂行のためには、現在の租税制度は有効であり、さらに増大する経費のために税収を増加させるべきである、とする立場との厳しい対立・論争・運動なのであった。税制改革、つまりより直接的な表現を用いれば、減税要求は、その基本的認識において、過大な課税は資本主義社会において、その原動力となっているはずの、各生産者の利潤追求のための自発的な投資・生産意欲を低下させ、政府を支える重要な民間企業の経済活動そのものを停滞させ、個人的自由の尊厳の基盤たる政治的・経済的自由を死滅させるものである、ということなの

である。現在のアメリカ経済沈滞の原因は、まさに、この過大な課税による民間企業の生産意欲の低下と個人の可処分所得の減少からくる購買力の不足にある、というのである。そして、このことがアメリカの国際競争力を結果的に低下させたのであると主張するのである。

アメリカにおける、このような租税制度をめぐる論争・運動は、最近ではカリフォルニア州に在住する一人のタックスペイヤー taxpayer の怒りから起った。^① 固定資産税が固定資産を自らの努力で築き上げ、そしてこれを所有している個人に対して、これを所有しているという理由だけで、彼らの支払能力を超える過大な課税と徴税が行われるために、多くのカリフォルニア州民がやっと手に入れた唯一のマイホームという財産を、公権力の発動による州政府の手で無理矢理取り上げられているという現実を、納税者の一人として許せなかったのである。異常な土地価格の上昇は行政当局の土地・住宅・都市開発政策の明白な失敗であるのかかわらず、この明白な失政によって結果的に生じた固定資産である土地評価額の高騰による固定資産税の引き上げという行政行為は、州政府の行政責任を個人の所有権に責任転嫁するものであって、このような行政行為は許されるべきものではない、というのである。一方、行政当局である州政府は、このようにして強制的に徴収した税金を、より効率的に運用しようとするところか、不要不急の公共事業や投資を行い、そのための行政規模の枠組を無制限に拡大させようとするだけで、これを自ら抑制しようとするチェック機構が、今やどこにも存在しないという状況に陥ってしまった。それゆえに、非生産的で抑制機能を失っている政府当局を、その事業資金・維持経費・運営費用を支払う納税者自らが主体的かつ嚴重に監視し、今や高くなり過ぎて、市場のメカニズムを阻害するまでになっている税金をここで引き下げる運動を展開し、租税制度の抜本的見直しを図るように、州政府に要求すべきである、というのである。このような州レベルにおける減税運

動の中で政治家として活動し、この渦中で一九七〇年に二度目のカリフォルニア州知事となった現アメリカ大統領のロナルド・レーガン(Ronald W. Reagan, 1911—)にとって、この税制改革を連邦レベルにおいても実現しようとすることは当然のことであった。すなわち、カリフォルニア州における減税法案となった提案一三号こそ、彼にとってには最も重要な政治的・経済的・社会的な政策上のモデル・ケースであったのである。とりわけ福祉国家を目標として増税路線を直進する民主党との政権獲得闘争においては、絶好の選挙上の有利なテーマであったのである。

ところで、このような租税をめぐる論争を、歴史的な過程においてみるならば、これが極めて重大な意味を有し、しばしば歴史的契機をつくり出し、歴史の流れを変える役割をはたしてきたことが明日に理解される。租税法律主義の淵源をたどれば、租税制度の展開と歴史的イベントの関係がより良く理解される。すなわち、近代憲法においては、どのような表現であれ、必ずその条文の中に「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う」^②という趣旨の一条があり、またこれが成文化されていない場合にも、このような租税に関する規定を想定する、租税法律主義は民主主義憲法の基本であって、国民が直接によってするか、あるいは選出した議員によって構成される国会が必要と認める歳出に対する財源を税法という形で定めるかして、このような法律の定めるところによらなければ、納税の義務はなく、また法律の定めなくしては、行政はできないことを意味しているのである。このような租税法律主義がとられるようになったのは、一二一五年の「マグナ・カルタ」Magna Carta に遡及する。ここでは、納税者である貴族の会議における承諾がなければ国王といえども課税することができない、^③としている。この考え方は、一六二八年の「権利請願」^④、一六六八年の「権利章典」^⑤ Bill of Right に受け継がれて、国王といえども議会の同意がなければ課税できない、つまり「代表なければ課税なし」として、その後の議会政治の発展の基本的合意事項として確固たる地位

を持つに至ったのである。つまり、民主国家における国民の立場は税の形で明確に示されているということである。アメリカの歴史的事件との関連でみるならば、この租税法律主義の獲得こそ、アメリカの独立戦争の原因であったことがわかる。一七七三年のボストン茶会事件 Boston Tea Party は英本国政府の定める法律で、一方的に代表権のないアメリカで茶に課したことに反対した市民たちが、「代表なければ課税なし」をスローガンにして立ち上がったことによって起った。こうして、アメリカ合衆国は英国から独立し、独自の憲法を制定して行くことになったのであって、アメリカについて言うならば、租税問題がアメリカを独立させた、ともいえるであろう。

フランスでも同様であって、一七八九年の「人権宣言」^⑥はフランス革命の結果において実現したものであり、その第一四条では「国民の代表がなければ課税なし」とし、さらに「能力に応じた負担の公平」と「税金の使い途の追求」が規定されている。このような歴史的事実から考えれば、人間と社会、個人と組織との関係において、租税問題が単に制度上の問題にとどまらない大きなテーマであり、こうした税をめぐる闘争や論議は、今日においては国家行政上の極めて重要な内容と意味を持っていることがわかる。J・A・シュンペーター (Joseph Alois Schumpeter, 1883—1950) は R・ゴルトシャイト (Rudolf Goldscheid) の「財政社会学的考察方法」を高く評価し、国家を財政面から社会学的に考察することに同意し、予算が国家の「あらゆるイデオロギーを脱ぎすてた骨格」であるというゴルトシャイトの言葉を真理であるとして、『租税国家の危機』*Die Krise des Steuerstaats*, 1918. を世に問うている。彼の資本主義社会の将来に関する著述についての賛否は別にしても、過去の歴史における租税国家の分析には多くの裨益される研究がみられる。^⑦こうしたことからみて、現代のアメリカ合衆国の一州、つまりカリフォルニア州における税制改革運動は、単に同州や同国の税制問題にとどまらず、極めて大きな歴史的問題であることがわかる。

このような税をめぐる論議の中で、経済学者のある人たちが、減税の効果を理論化して政策論として展開する供給サイドの経済学を構築し、また数多くの税制改革を提案するようになってきている。当論文では、このような税をめぐる論争を、カリフォルニア州の現実に即して、こうした問題の一典型として、刻明に追い、それが現代アメリカの経済政策論にどのような影響を及ぼし、同州及び他州、さらには連邦政府における税制改革に結実して行っているかを明らかにしようとするものである。なお、当論文は一九八二年の国土館大学政経学会編『政経論叢』の「現代アメリカの経済政策論」に関する一連の研究の第六編であって、主として、第一編が「アメリカ経済学概観」、第二編が「経済学の二つのサイド」、第三編が「供給サイドの経済学」、第四編が「新自由主義経済思想の潮流」、第五編が「一九八四年アメリカ大統領選挙における国民の選択」の研究に続くものである。

二 税制改革運動

アメリカ合衆国における現代の税をめぐる論議は、社会運動としては、カリフォルニア州に在住するハウアード・ジャービス (Howard Jarvis, 1903—) が一九六二年に減税キャンペーン Campaign to reduce taxes を開始したことに端を発している。彼は無名のアパート経営者であったが、自らの職業上、居住用財産に賦課される固定資産税が年々急激に上昇し、多くのマイホーム所有者がこの税金の支払いのために、唯一のマイホームを売却しなければならなくなっている状況を知って憤慨したのである。このような実態は非常な深刻さであって、実例を挙げると次のようであった。たとえば、ロス・アンジェルスの行政事務所で、中年の女性が自分の家屋の固定資産税の引き下げを担当

官に嘆願中、とうとう倒れて死去してしまったのである。^⑧また、ハモサビーチ在住のA・G・イスグリーン夫妻は一九七八年五月一七日に、課税評価通知を受け取ったが、それによって、「自分たちの家および貸家用の小さな二軒の家の課税用の市価が、前年の一〇万〇九〇〇ドルから二三万九〇〇〇ドルに、即ち一年間に一四〇%も急上昇した」ということを知ったが、「自分たちはこの地域に三六年間も住み、定年退職したばかりである」から、「もし提案一三号が通過しなければ、われわれは消されてしまう。『冗談ではない』」^⑨と苛酷な税の取り立てに怒りを発しているのである。

ところで、個人の所有する居住用の固定資産に賦課される、いわゆる固定資産税に関する問題点を整理・分析すれば、次のようにまとめることができる。第一に課税面から考察すれば、①直接に個々の固定資産を評価するのは誰か、②その評価額は何を基準にして決定されるか、③この評価額に対してかけられる税率は誰がどのようにして設定したものであるか、④最終的に提示される課税額はこれを支払う側の支払能力をどのように想定しているか、の四点が挙げられる。これらの諸点について、カリフォルニア州の場合には、まず①の固定資産の評価は、固定資産税評価人 tax assessor が行うが、彼らの評価能力は別にしても、かれらが各郡の固定資産の五分の一を毎年行うことになっている。このため、固定資産の所有者の二〇%が当年の増税の対象になるが、残りの八〇%の所有者は、この年に支払う固定資産税は従来通りの額となり、両者の間に不公平が生ずる。②の評価基準についていえば、これは市場価格、すなわち市場における取引価格を基準にしているが、ある特定の不動産を売却した場合、カリフォルニア州では通常その両隣の不動産価格はこの取引価格をベースに引き上げられることになっている。ところが、これからほんの道ひとつへだてた所に位置する不動産については、評価額を引き上げないのが通例になっている。このことは明らか

に不平等を促進させるものである。^⑩さらに、固定資産の評価額の評価基準は、市場価格について、具体的にその二五％となっている。しかし、個人の居住用固定資産は本来、この所有者がここに住むためであって、商業取引上の営業利益を得るための商品ではない以上、市価をベースとする税額の決定は、本来の所有目的から言えば明らかに矛盾した一方的課税であるといわざるを得ない。③の税率について言えば、前述のようにして設定された評価額に掛けられるものであるが、この税率決定は、市議会、郡監督官会議、教育委員会、水道委員会、病院委員会、その他の税金を管轄する部門によって設定されている。^⑪しかし、これらの部門は、そのいずれもが、真に納税者の立場に立つ部門ではなくて、むしろ、こうした税を徴収し、使用する側の代表であるために、税についての論議といえ、これまでのところでは、必ず増税を、いつ、どのようにして、どの程度行うべきかの論議となり、結局、減税は一度も実施されず、税率の引き下げは一度もないという結果に終わっているというのである。④の支払能力についていえば、課税者側はまったく考慮していない、ということができる。カリフォルニア州では三〇〇万から四〇〇万人の高齢者がマイホームを手に入れ、その支払も完了して、唯一の財産になっているが、このやっと入手した自分の城ともいえるマイホームを、税金が支払えないという理由で、手放さざるを得なくなっているのである。他方、政府当局にとって有力な税収の源となっているこのマイホームも、中流階級(妻と子供二人で手取り月収一〇〇〇ドル)の男性がこれを購入するのに六万五〇〇〇ドルが必要となり、しかもその時の税金、保険、維持費だけで収入を上回り、そのため購入することができなくなっている。こうして、居住用財産は五〇代あるいはそれ以上の年代の人たちの手にますます集中するようになってきている。ところが、このような人たちの大部分の収入はこの年代から、下降し始めており、一カ月三〇七ドルの厚生年金だけで定年生活を送る人たちも、非常に多くなっているのである。かつて、会社の幹部であ

ったような人たちも、この年代で定年生活に入り始め、以前には年収三万五〇〇〇ドル、五万ドル、一〇万ドルという収入から、九〇〇〇ドル、一万五〇〇〇ドルあるいは二万ドルといった年金を受けて生活する、いわゆる年金生活者になっているのである。^⑫現代のカリフォルニア州における税制によれば、税金の主要な三大種目は、固定資産税、所得税、売上高税であるが、このうち、固定資産税だけは納税者の支払能力とは無関係に課税額が決定される唯一かつ奇妙な税目である。他の二つが、ともに、所得や売上げというような収入額や収益額に対して課税されているから、これは明らかに矛盾している。確かに、かつては、固定資産は高額所得者の所有物の一部であったから、彼らの固定資産に課税するのは一種の贅沢税であったかもしれないが、現代はもはやそんな時代ではないのである。ここに納税者の支払能力を考慮すべきであるという要求が生まれてくる要因がある。第二に徴収された固定資産税の使用面から考察すると、その用途は課税対象とは明らかに異なる、むしろ無関係な目的に使用されている。一九七七年の財政年度中の徴収された固定資産税のうちで、六〇％は教育および福祉サービス等に使用され、四〇％が固定資産維持のために使用されていた。したがって、このような事実から、固定資産の維持管理のために使用される税金であるならば、この四〇％分の課税で充分なはずである。つまり、課税は課税対象資産に賦課される場合、この資産の維持管理の目的のために使用されるべきものであり、そのための税額と税率が設定されるべきである、^⑬というのである。

このような税制改革論議は、前述のように、課税および徴収面における問題点と使途面における問題点があるが、その他に、こうした課税・徴収・使用の主体としての政府のあり方という、もう一つの問題点をも考慮しなければならぬ。それは、今日、過大な税收を必要とするようになった政府の事業内容、事業規模、事業目的、効率、抑制機能というような様々な側面における問題点の摘出を必要とした。そしてそれは、何よりも、政府規模の妥当性に向け

られたのである。

三 政府規模と税金

このような税の支払者側からの減税要求は、それなりの十分な根拠があった。政府規模の無制限な拡大は、必然的に公的機関の職員の数を増大させ、その事業内容を拡張させ、結果的に過大な課税を住民に要求することになる。ここでは、このような一連の傾向を具体的な数値で明らかにしてみることにする。

まず、カリフォルニア州の州政府と地方行政機関の政府職員数の動向をみると、一九五〇年には三四万三〇〇〇人であって、当時の州の人口が一〇五〇万人であったから、住民の三〇人に職員一人、つまり三〇対一の比率であった。ところが、一〇年後の一九六〇年には政府職員は六二万人となり、この間に一・八二倍に増大し、一方、人口は一五五〇万人となり、一・四七五倍に増加していた。したがって、住民二五人に政府職員一人の割合になり、その比率は二五対一となった。そして、一九七八年には政府職員は一五〇万人、つまり五〇年の四・三七倍にふくれあがり、州人口も二二〇〇万人で、五〇年の二・〇九倍に増加したので、住民一五人当りで政府職員一人、つまり一五対一の比率となり、実にわずか二八年で職員数は州人口との比率において二倍に増大し、この比率分だけ行政政府の規模が拡大したとみることができる。^⑭

次に州予算の規模から政府規模の拡大傾向を追跡してみると、一九六七年から六八年の財政年度の州予算が五〇億ドルであったものが、一一年後の一九七七年から七八年の財政年度では一五〇億ドルと、実に三倍に増大しているこ

とが判る。ただし、この数値についてはインフレーションの影響も考慮されなければならないから、この点からみると、この間におけるロス・アンジェルスにおける消費者物価指数は六四％の上昇を示しているだけであって、これは州予算の上昇の三分の一程度のものであった。そして、州予算の増加が消費者物価指数を下回ったのは、この間でたった三年だけであった。^⑮このことは、財政規模でみても一一年間に三倍の大きさに拡大したことを明確に示している。

また徴税総額と総個人所得との割合の動きを追ってみると、一九五七年から七七年の二〇年間に徴税総額は八七四％もの増加がみられる。しかしながら、カリフォルニア州の住民の総個人所得は三三四％増加しただけであった。^⑯したがって、この差額の二・六一倍の上昇率分だけ、州の個人や法人が負担したことになる。これを、もし住民の固定資産税によって徴収されたものであるとしたら、大変な税負担を個人は強いられていたことになる。

さらに、行政当局の費用支出の動向をみると、一九六八年から七七年の九年間におけるカリフォルニア州の市政府の費用は一六三％増であったが、人口は一四・五％増加しただけであった。このことから、この九年間に市政府の費用は人口増加率の一・二倍の率で増加していたことがわかる。さらに、ロス・アンジェルス市の人口は二五％減となったが、支出はなんとこの間に、一五九％もの増加を示しているのである。^⑰この支出増加分はロス・アンジェルス市の住民と法人が負担したことになる。

政府職員の報酬総額と私企業におけるそれとの関係についていえば、カリフォルニアにおける政府職員の報酬総額——有給休暇、年金、失業保障を含めて——は私企業における同等の職務に従事するよりも、二五％も高いという。そして、カリフォルニア州政府職員の平均年収をみると、納税者一般の平均年収よりもかなり高いから、このことは

貧乏人が金持を養っているという、一つの例である。^⑱つまり、税の支払者と税の使用者との間に逆転現象が生じ、税の支払者が主体となるべき関係が、無視されていることになる。ここに納税者側からの減税要求が生まれてきているのである。^⑲

社会福祉や社会保障関係の費用の側からみると、提案一三号が通過する前の八年間に、カリフォルニアにおける食糧切符、つまり失業者や福祉家庭に交付されるものの費用は二億四八〇〇万ドルから五五億ドルと、二二・一七倍に増加した。また失業保険の費用は二五億ドルから一四〇億ドルと五・六倍に増大し、老人医療は六一億ドルから二一〇億ドルへと、三・四倍に急増している。^⑳このような急激な費用の増加を負担するのは懸命に働きマイホームを建てた生産的な人たちであった。彼らは自らの所得の増加率を比較して、この分野のコストは異常に大きすぎるから、本来必要な人たち以外にも、この不労所得をうけるような怠惰な非生産的な人たちがいるはずである、というのである。

税金と労働時間との関係でみると、アメリカの平均的な人は税金を支払うために、一日八時間労働のうち、二時間五二分も働いている。即ち、これを年間の労働日数でみれば一月一日から五月十一日まで、平均的な勤務者は連邦政府、州政府、地方政府機関のために稼いだお金を捧げているのである。^㉑このことは、自らの選択によらない公的サービスのために、一年の内で、やく半分の労働時間を提供していることであり、その公的サービスの質と量が自ら提供する労働時間よりも不十分なものであれば、納税者は不満を持ち、減税要求から、さらにエスカレートして税金不払運動にまで発展する要因を含んでいる。

税金によって、その扶養者となっている人の数と、私企業収入によって生活している人の数は、次のようであつ

た。つまり、一九七五年にはアメリカ合衆国全体で八一〇〇万人の人が税金で扶養されており、一方私企業で働くことによって収入を得て自らを扶養している人の数は前者よりも九〇〇万人も少ない、七二〇〇万人にすぎなかった。^{②②}このことは、もはやアメリカ合衆国が資本主義経済社会とはいいいがたい状況に陥りつつあることを示している。

徴収された固定資産税がどのような目的に使用されているかという点で調査したデータもある。^{②③}それによれば一九七七年六月三〇日に終る財政年度に、カリフォルニア州で徴収された固定資産税額は九四億ドルであった。このうちの五五億ドル、つまり徴収額の六〇％があらゆる人たちに恩恵を与える教育および福祉サービスのために支出され、一方三九億ドルが、すなわち四〇％が固定資産に関係のあるサービスのために使用された、としている。このような固定資産税が一体どのような目的のために課税されているのかという点が明確にされないまま課税され、また徴収しやすいという理由で固定資産に課税されるのは、問題である。固定資産税は固定資産の維持の目的のためにのみ徴収され、使用されるべきである、というのが減税運動の一つの趣旨なのである。

以上のような具体的数値は提案一三号を必要とされるようになったカリフォルニア州やアメリカ合衆国の状況を最もよく説明するものであるが、これらは、もちろん、その一部分にすぎない。そして、このような傾向は、他のほとんどの州においても多かれ少かれ存在し、また連邦政府にも、さらにはアメリカ以外でも、資本主義経済体制をとっている諸国には、共通の状況を説明するものである。これらの数値からも理解されるように、この傾向を自然のなり行きにまかせて放置すれば、政府規模の拡大傾向は抑制されることはなく、加速度的に進展し、民間企業は政府によって圧迫され、死滅し、資本主義経済社会は崩壊の危機に瀕し、そこではアメリカ合衆国の建国以来の最も重要なものとして守られてきた個人の自由が、経済的自由の剝奪によって失われてしまうという、危惧の念を抱く人びとが多

くなってきたのである。とくに、その負担が主として個人の居住用固定資産に向けられていることが、個人的レベルにおいて問題化したのである。税制改革の先例となったカリフォルニア州における住民の発議案、すなわち提案一三号が多くの請願の署名を集め、住民投票にかけられ、圧倒的多数の賛成を得て承認され、すぐに実施されるに至った背景には、このような極めて明日な状況が存在していたからであったといえる。

四 提案一三号の請願内容

このような経過から生まれた提案一三号は、請願のために署名集めに用いられた様式からみると、次のようであった。タイトルは「税金をコントロールするための州民の請願書」PEOPLE'S PETITION TO CONTROL TAXATION とされ、提案者はポール・ガン、オリン・ストラトン、ハウアード・ジャービス、J・アール・クリストの四名である。州司法長官 the Attorney General of California は、この件名を「固定資産税に制限を行う憲法修正に関する州民の発議」Initiative Constitutional Amendment-Property Tax Limitation としている。その要約は「投票権者によって、あらかじめ賛成を得られた負債額を支払うことを除いては、固定資産についての従価税は価値の1%に限定すること」Limits ad valorem taxes on real property to 1% of value except to pay indebtedness previously approved by voters および「課税のためには、一九七五年から七六年の評価額を財産の評価基準として設定すること」Establishes 1975-76 assessed valuation as base value of property for tax purposes また「評価額の年々の上昇に制限を設けること」Limits annual increases in value 「売却、移転、建築後の再評価につ

いではないを認めよう」 Provides for reassessment after sale, transfer, or construction」 「租税収入を増加する目的で州税の変更を行う場合には、州会議員の三分の二の賛成票を必要とするよう」 Requires $\frac{2}{3}$ vote of Legislature to enact any change in state taxes designed to increase revenues」 「固定資産に新たな従価税、売上高税、あるいは取引高税の州による課税を禁止しよう」 Prohibits imposition by state of new ad valorem, sales, or transaction taxes on real property」 「特定の自治体には固定資産に対する従価税や取引高税を除いて、特別税を設定するようは正当と認めよう」 Authorizes specified local entities to impose special taxes except ad valorem sales and transaction taxes on real property」 「財政上の影響としては、この発議が承認され実施された場合、結果的には、年間七〇億から八〇億ドルの地方政府の固定資産税の減収となり、一九七八年から七九年度においては約七億ドルの州政府のコスト減、その後は年々八億ドルのコスト減となる見込みであること」 Financial Impact: Would result in the loss of local property tax revenues of \$7 billion to \$8 billion annually and a reduction in state costs of about \$700 million in 1978-79 and \$800 million annually thereafterである。次に、この提案一三号の請願書の原物のコピーをここに掲げておく。^{②4}

この提案一三号の内容をもう一度詳細に考察すると次のように言うことができる。まず、この請願書のタイトルが「税金をコントロール」することであって、州民がこれを目的として請願していることがわかる。しかし、単に「税金」と言っても様々な種類があるために、税金全般を州民がこの請願書をもってコントロールすることは不可能であるから、州司法長官は特に「固定資産税」に制限を行う憲法修正に関する州民の発議である旨、明示している。そして、この固定資産についての従価税は、前もって投票権者が賛意を表したものでない限り、価値の1%と限定してい

Congress shall make no law . . . abridging the right of the people . . . to petition the government for a redress of grievances. Bill of Rights - First Amendment

STATEWIDE — PEOPLE'S PETITION TO CONTROL TAXATION

Sponsored By: PEOPLE'S ADVOCATE, P.O. Box 8113, Van Nuys, CA 91409, (213) 896-8737, P.O. Box 698, Carmichael, CA 95606, (916) 447-5114, PAUL GANN—Chairman, OMNI STRATTON—No. California Chairman UNITED ORGANIZATION OF TAXPAYERS, 6431 W. 3th Street, Los Angeles, CA 90048, (213) 839-4882, (213) 636-3318, HOWARD JAAVIS—State Chairman, J. EARLE CHRISTO—State Vice Chairman

AREA TELEPHONE NUMBERS: LOS ANGELES COUNTY 938-4943 / 734-3318 / NO. GAY 828-1000 / 828-2734 / S.F. VALLEY 886-1000 / 841-2614 / 786-7913 / 846-4737 / 734-2880 / ALHAMBRA 284-8848 / COVINA 337-4453 / S. MONICA 828-2338 / LANCASTER 943-0344 / R. HEIGHTS 882-3056 / WESTCHESTER 776-2870 / 870-7150 / VENTURA COUNTY 947-3100 / SAN BERNARDINO COUNTY 913-6410 / SAN DIEGO COUNTY 447-8027 / 683-8334 / VISTA 726-7466 / ORANGE COUNTY 942-7343 / 778-9443 / 845-0733 / SACRAMENTO COUNTY 447-4114 / BUTTE COUNTY 342-4038 / STANISLAUS COUNTY 322-8037.

Co-Sponsored by

Return completed petitions to local sponsors or to addresses listed above.

DEADLINE: This petition must be in the offices of one of the sponsoring agencies no later than November 25, 1977.

INITIATIVE MEASURE TO BE SUBMITTED DIRECTLY TO THE ELECTORS

The Attorney General of California has prepared the following title and summary of the chief purpose and points of the proposed measure:

INITIATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT—PROPERTY TAX LIMITATION

Limits ad valorem taxes on real property to 1 % of value except to pay indebtedness previously approved by voters. Establishes 1975-76 assessed valuation as base value of property for tax purposes. Limits annual increases in value. Provides for reassessment after sale, transfer, or construction. Requires 2/3 vote of Legislature to enact any change in state taxes designed to increase revenues. Prohibits imposition by state of new ad valorem, sales, or transaction taxes on real property. Authorizes specified local entities to impose special taxes except ad valorem, sales and transaction taxes on real property. Financial Impact: Would result in the loss of local property tax revenues of \$7 billion to \$8 billion annually and a reduction in state costs of about \$700 million in 1978-79 and \$800 million annually thereafter.

To The Honorable Secretary of State of California

We, the undersigned, registered, qualified electors of the State of California, residents of (B) County (or City and County) present to the Secretary of State this petition proposing to add Article XIII A to the Constitution, and petition that the same be submitted to the electors of the State of California for the adoption or rejection at the next succeeding general election, or at any special statewide election held prior to that general election, or as otherwise provided by law. The following is a full and correct copy of the title and text of the proposed measure.

THE AMENDMENT.

That Article XIII A is added to the Constitution to read:

Section 1.

(a) The maximum amount of any ad valorem tax on real property shall not exceed One percent (1%) of the full cash value of such property. The one percent (1%) tax is to be collected by the counties and apportioned according to law to the districts within the counties.

(b) The limitation provided for in subdivision (a) shall not apply to ad valorem taxes or special assessments to pay the interest and redemption charges on any indebtedness approved by the voters prior to the time this section becomes effective.

Section 2.

(a) The full cash value means the County Assessor's valuation of real property as shown on the 1975-76 tax bill under "full cash value", or thereafter, the appraised value of real property when purchased, newly constructed, or a change in ownership has occurred after the 1975 assessment. All real property not already assessed up to the 1975-76 tax levels may be reassessed to reflect that valuation.

(b) The Fair market value base may reflect from year to year the inflationary rate not to exceed ten percent (10%) for any given year or reduction as shown in the consumer price index or comparable data for the area under taxing jurisdiction.

Section 3.

From and after the effective date of this article, any changes in State taxes enacted for the purpose of increasing revenues collected pursuant thereto whether by increased rates or changes in methods of computation must be imposed by an Act passed by not less than two-thirds of all members elected to each of the two houses of the Legislature, except that no new ad valorem taxes on real property, or sales or transaction taxes on the sales of real property may be imposed.

Section 4.

Cities, Counties and special districts, by a two-thirds vote of the qualified electors of such district, may impose special taxes on such district, except ad valorem taxes on real property or a transaction tax or sales tax on the sale of real property within such City, County or special district.

Section 5.

This article shall take effect for the tax year beginning on July 1 following the passage of this Amendment, except Section 3 which shall become effective upon the passage of this article.

Section 6.

If any section, part, clause, or phrase hereof is for any reason held to be invalid or unconstitutional, the remaining sections shall not be affected but will remain in full force and effect.

IMPORTANT — PLEASE READ

- Any registered voter may circulate this petition.
- Fill in the name of the county IN WHICH YOU ARE CIRCULATING THE PETITION in section (A) on the back of this petition and section (B) above then proceed to obtain signatures. Signers MUST sign if they are registered. USE PEN.

- After all signatures have been obtained complete the Declaration of Circulator. If you circulate more than one petition make certain you complete the Declaration of Circulator on each completed petition.

- Processing of petitions takes time. Please return petitions to any of the sponsoring groups AS SOON AS THEY ARE COMPLETED. THIS IS IMPORTANT!

DO NOT XEROX (PHOTOCOPY) THIS PETITION.
(FRONT)

INITIATIVE MEASURE TO BE SUBMITTED DIRECTLY TO THE ELECTORS

The Attorney General of California has prepared the following title and summary of the chief purpose and points of the proposed measure.

INITIATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT--PROPERTY TAX LIMITATION

Limits ad valorem taxes on real property to 1 % of value except to pay indebtedness previously approved by voters. Establishes 1975-76 assessed valuation as base value of property for tax purposes. Limits annual increases in value. Provides for reassessment after sale, transfer, or construction. Requires 2/3 vote of Legislature to enact any change in state taxes designed to increase revenues. Prohibits imposition by state of new ad valorem, sales, or transaction taxes on real property. Authorizes specified local entities to impose special taxes except ad valorem, sales and transaction taxes on real property. Financial Impact: Would result in the loss of local property tax revenues of \$7 billion to \$8 billion annually and a reduction in state costs of about \$700 million in 1978-79 and \$800 million annually thereafter.

(A) All signers of this petition must be registered in _____ County. For Official Use only

1	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
2	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
3	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
4	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
5	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
6	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
7	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
8	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
9	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	
10	SIGN AS REGISTERED	PRINT NAME	
	REGISTERED ADDRESS	CITY ZIP	

THIS PETITION IS INVALID UNLESS DECLARATION OF CIRCULATOR IS COMPLETED Petition signers NEED NOT date their signatures Circulators MUST

DECLARATION OF CIRCULATOR (to be completed after above signatures have been obtained)		
I am registered to vote in the County (or City and County) of _____ I circulated this petition between the dates of _____ and _____, inclusive Each of the signatures to this petition was signed in my presence Each signature of this petition is, to the best of my knowledge and belief, the genuine signature of the person whose name it purports to be I circulated the petition in the above County (or City and County) and no other I declare under penalty of perjury that the foregoing is true and correct		
SIGNATURE AS REGISTERED	DATE	PRINT YOUR NAME
ADDRESS AS REGISTERED	CITY	ZIP

る。この固定資産税を市場評価額の1%に抑えようとする考え方は、一九六八年にロス・アンジェルス郡の固定資産税評価人 the Los Angeles County Tax Assessor のフィル・ワトソン (Phil Watson) の発議によるもので、これはその年の十一月に提案九号として取り上げられたものであるが、それが提案一三号に活用されるようになったのである。この一パーセントという数字は、固定資産に関連するサービスが、固定資産税ですべてまかなわれなければならないものであるという考え方から生まれたものである。固定資産に関連するサービスとは、警察、消防、ゴミ、道路、照明、下水を含むもので、1%に制限しても、これらのサービスに必要な支出の三倍の税收になる。固定資産の所有者は、学校、食糧スタンプ (生活困窮者に配付される無料食糧配給券)、図書館、その他のことのために、生けにえにされてはいけなかったのであって、このような制度のためには、固定資産の所有者だけが負担するのではなく、すべての人が負担すべきである、ということによっているのである。^{②⑤}

課税評価の基準年度は「一九七五年から七六年の評価額を財産の評価額の基準として設定すること」としているが、弁護士の助言を得て、キャンペーンを開始した年の前年を基本年と定めたのである。その理由は、一九七七年、七八年前では一九七五年、七六年はカリフォルニア州の歴史で固定資産の評価が最も高かったからで、妥当な法律的助言をベースにして、この決定を行ったとしている。^{②⑥}

評価額の上昇に関しては、「制限を設ける」としており、これは当然のことであり、無制限な評価額の上昇による課税などというものは、誰も負担できるはずがないのに、これが野放しになっていたのである。実際、制度的に言っても、納税者の支払能力の範囲を超越した評価額の上昇による課税は納税者を死に追いやるのに等しい。このような理由から、評価額の上昇には制限を設けなければならないのである。そして、これは今や切実な問題となってきたい

る。

また売却、移転、建築後の「再評価」については、新たな評価を認めることになる。これを禁止することはできないのであるが、この再評価が価値を正当に表示するものでなければならぬであろう。

租税収入を増加させる目的で州税の変更を行う場合には増税に直接結びつくので、州会議員の半分でなくて、「三分の二」の賛成票を必要とする、厳しいチェック条件をつけている。

現在存在する固定資産に関する税の他には、今後「新たな従価税、売上高税、あるいは取引高税について」州が課税することを「禁止」している。これは新たな増税が、この提案一三号の実施による州政府の減収のために、実行されることのないようにする予防規定である。

しかしながら、税の減収による財政的危機に直面することになったり、また緊急事態の発生等によって、収入を必要とするような、特定の自治体に対しては、固定資産に対する従価税や取引高税を除けば、「特別税」を設定することは認めている。これはたとえ、増税が必要となっても、固定資産に対する従価税や取引高税に関する限り、増税の対象にはしないということを規定したものである。

これらの内容をみる限り、固定資産を課税対象からなんとか保護しようという強い要求がみられる。つまり、固定資産の価値から生ずる税（従価税）に一％の枠組を厳格に設定し、この枠組を超過する課税には有権者の同意がなければならぬとする。次にこの枠内での課税に一定の基準を与え、ここから評価額を算定し、勝手な基準の設定による課税を極力排除しようというものである。このようにしてなされた評価額を毎年無制限に引き上げて行き、結果的に固定資産の支払能力を超過することのないように、上昇率にも制限を設けたのである。このような制限範囲内にお

いはじめて売却、移転、建築後の再評価を認めている。こうして、将来生ずるかもしれない租税収入の増加を目的とする州税の変更には、道を残しておくとともに、この際にも州会議員の三分の二という多数の賛成票を必要とする規定を設定することで、チェック機構をおいたのである。そして従来から存在する固定資産についての従価税、売上高税、あるいは取引高税に追加する形での新規の課税を禁止して、増税への歯止めとしている。それでも何らかの理由で課税を必要とする特定の自治体に対しては、固定資産に対する従課税や取引高税を除けば、特別税を設けてもよいという道を残したのである。

このように慎重な表現と規定内容がとられたのは、この提案一三号が州憲法違反になることがないようにするための配慮からであった。ジャービスらは修正条項を立案するたびに、納税者統一組織とは関係のない一流の憲法専門の弁護士に提出し、検討を依頼し、検討後は、これをカリフォルニア立法協会 the California Legislative Council に提出し、このカリフォルニア州最高裁 the State Supreme Court の次に権威のある法律家専門家集団から、適正であるという確証を得ている。そして、修正条項案に関して州民の署名を請願書に求める場合、その法律的な妥当性および財政上の影響について州司法局および州財務長官がこれを検討することになっており、州司法長官が提案条項のタイトルを定め、簡単な説明を加えることになっている。^{②⑦}それが、ここに掲示した請願書の署名用紙であって、これを見ると、これらの手続をすべて、ジャービスらは踏んできていることがわかり、憲法違反になる修正案ではないことがわかる。

この請願が実行されることによって、結局、七〇億から八〇億ドルの減税となることがわかる。正確には、一九七八年から七九年度で約七億ドル、その後は八億ドルの減税になるのである。

この減税要求で注意しておかなければならないことは、この提案一三号は固定資産税一般についての減税であつて、個人の居住用固定資産に限定された減税要求の改革案ではなかったということである。このことは、将来、この提案一三号によって、州憲法が修正され、実施され後で問題となるかもしれない、最大の論争点ともいえるであろう。

五 請願書をめぐる論議

提案一三号の署名運動から発議に至るまで、ジャービスらの運動に対して、様々な団体や有力者たちから賛否の論争が起こされた。そこで、まず反対意見ないし運動を展開したものから、論じてみたい。

まず、労働組合からの反対があった。それらは、AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization: 米国総同盟産別会議)、カリフォルニア教職員会議 the California Teachers Association アメリカ教職員組合 the American Federation of Teachers、カリフォルニア州職員協会 the California State Employees Association、ロス・アンジェルス市職員組合・三四七部会 the Los Angeles City Employees Union-Local 347、ロス・アンジェルス郡職員協会 Los Angeles County Employees Association、カリフォルニア消防士連合 the California Fire Service Colition、およびアメリカ州、郡、市職員連合 the American Federation of State, County and Municipal Employees あつた。^{②⑧}このような公共機関に従事する労働者たちから構成される団体は、提案一三号が通過すれば、カリフォルニア州は財政不足に陥り、そのために公共機能を停止することになり、職

員のレイオフから始まって、救急医療隊の救護サービスは全廃になり、消防署の数は最低でも半減され、九三ある図書館の四五は閉鎖され、警察の特別犯罪捜査部門のようなものは廃止されるかもしれず、すべての下水道システムは次第に崩壊し、新しい税が設けられる、と主張し、反対したのである。²⁹

財界からも反対意見が出された。それらは、バンク・オブ・アメリカ Bank of America、アトランティック・リッチフィールド社 Atlantic Richfield、サザン・パシフィック鉄道会社 the Southern Pacific Railroad、カリフォルニア・スタンダード・オイル社 Standard Oil of California、アーバイン社 the Irvine Company、ザ・タイトル保険会社 the Title Insurance Corporation、およびその他の若干の大型証券仲介会社からのものであった。³⁰ 財界からの反対意見は間接的なもので、そのほとんどは反対キャンペーンを張っている政治家やマス・メディアに対する寄付金という形で行われた。たとえば、ジャービスらの調査によれば、バンク・オブ・アメリカ、アトランティック・リッチフィールド社、南カリフォルニア・エジソン社、パシフィック電力会社、南カリフォルニア鉄道およびスタンダード・オイル・オブ・カリフォルニア社が巨額の資金を彼らに提供した、³¹ としている。したがって、財界の反対意見は反対派の政治家やマス・メディアを通じて、間接的に主張された、とジャービスらはいうのである。

政治団体からは、コモン・コーズ Common Cause、婦人有権者団体 the League of Women Voters その他、政治関係又はこれに類するものとしては、カリフォルニア PTA the California PTA、高齢化委員会 the Commission on Aging、カリフォルニア都市連盟 the League of California Cities、および、もちろん、民主党の指導者たちであった。³² 彼らの主張もまた、彼らの所属する団体の統一意見として、表立った形では示されていないかった。しかし、これらに反対する政治家やマス・メディアへの協力や賛意という形では示された。ただ、民主党の指導者たちに

については、実際に、当時政権を取っている大統領以下、州知事も含めて、民主党員であったから、いわば増税を推進してきた人びとであったために、当初は、減税運動には当然、党として反対した。彼らは、公共のサービス向上のためには、依然として、金がかかるものである、として反対を主張したのである。

新聞からの反対報道は『ロス・アンジェルズ・ヘラルド・エキザミナー』*Los Angeles Herald Examiner*紙を除く大新聞およびカリフォルニア州内の大部分の小新聞^③によってなされた。たとえば、一九七八年五月一日の『チュラ・ヴィスタ・スター・ニューズ』*the Chula Vista Star News*紙は、提案一三号を次のように報道した。提案一三号は「でたらめのゲーム」であって、これはアパートの家主が作り出したものであり、固定資産税の引き上げに不満を抱いているマイホーム所有者を利用して、うまく儲ける方法をアパートの家主たちと企んでいる、とし、「ポール・ジャービスはこの野心的な企みの共著者でアパート経営者協会を經營して金を儲けている」と社説で論じている。このような幼稚な批判は別にしても、『ロス・アンジェルズ・タイムズ』*the Los Angeles Times*紙の社説には起こり得ないような悪質な報道を行った。たとえば、同紙は一九七八年四月三〇日付の社説で、反対派の主張は真実であるとして、次のように繰り返して述べている。つまり、「ロス・アンジェルズ郡は消防庁の救急医療隊の全部を廃止し、一二九ある消防署の半数を閉鎖することになるし、郡立図書館九三のうちの半数を閉鎖することになる」。郡職員の三万人以上が解雇されよう。ロス・アンジェルズ市は警察官を二一五二人解雇し、警察署六カ所を閉鎖することを検討しているし、消防士は一〇〇〇人以上の減員となり、五六の消防署が閉鎖されよう――。ロス・アンジェルズの学校の状況はもっと暗い。一万八〇〇〇人以上の先生が解雇され、クラスは大型化され、多くの学生は半日ずつの授業を受けることになろう」という報道を行ったのである。さらに、投票日の九日前にあたる五月二八日付の社説で

は、「カリフォルニアの公共機関、社会制度に与える破壊的な影響は正当化されないものである。われわれは提案一三号に反対する。提案一三号は不明確ではあるが、大型の減税を約束しているものの、提案一三号はカリフォルニア州民の精神と生活の質および生活を豊かにしようとするわれわれの願望に対して悪影響を及ぼすものと考えられるからである。」^{③④}と報じている。

政治家およびこれに類するものでは、州議会、郡監督官会議、市議会、教育委員会、水道局、病院監督局等のメンバーの約九〇%、およびその前の知事、エドモンド・G・ブラウン(Edmund G. Brown)を反対者として、あげている。^{③⑤}教育委員会は提案一三号が通過すれば教職員たちに解雇者がでると伝えている。一九七八年二月二〇日、ロス・アンジェルス市教育委員会は、二万一〇〇〇人の教職員たちに一九七八年から七九年の学校年度については契約が更改されない可能性もあるという通知書を発行した。このため教師たちは、子供たちに提案一三号が通過すれば、教室はなくなるし、運動場の施設が不足するから、休憩時間も短縮されてしまうと信じこませて、提案一三号に反対のピケを張らすようなことをした。また政治家ではブラウン一族の反対、つまり、ジェリー、ウィリー、パットの三人の反対があった。当時の州知事のジェリー・ブラウン(Jerry Brown)はカリフォルニア州の在庫税を段階的に廃止する代わりに提案一三号に反対するような条件を、企業家たちに要求して、この在庫税廃止法案に署名したのである。また、同州の元知事でジェリーの父親であったパット・ブラウン(Pat Brown)は共和党員に対して、「私が仮に共産主義者であり、この国を破壊したいと願うなら、私はジャービスの修正案を支持することになろう。諸君たち共和党員でジャービスの修正案についてあいまいな意見を述べるものは弾劾されるべきである。」と呼びかけた。ウィリー・ブラウン(Willie Brown)は当時サン・フランシスコ地区選出の民主党州下院議員であり、かつ、下院の

歳入・税制委員会の委員長であった。彼は、この減税運動期間中、各都市の住民が提案一三号に対する賛否の投票状況によって、州議会はカリフォルニアの各都市を「罰したり」、「報酬を与えたり」するようにすべきであると提案した。つまり、提案一三号に反対投票した都市は賛成投票した都市よりも、州交付金をより多く受けるようにすべきであると提案したのである。また、カリフォルニア州共産党も提案一三号に反対した。さらに、選挙の一カ月前に、州税を徴収する州政府機関である州課税委員会の高齢者部会は次のような手の込んだ反対投票を誘導する通知状を発送した。すなわち、「高齢者対象の固定資産税および家賃補償申請書および証明書は、一九七八年六月六日の州のいっせい選挙終了後まで、送付されません。かかる申請書の受付は、一九七八年五月一六日でなく、一九七八年六月一六日に開始されます。遅延の理由は、高齢者の申請書に与えられる特別の優遇措置が、選挙の結果が判明するまで決定されないからであり、一九七八年の法令、第二章に定められた優遇措置を具体的に明示する新表が、一九七八年六月六日の選挙で提案八号が承認され提案一三号が否認されない限り、効力を発生しないからであります。」という内容のもので、ここで言う提案八号とは、提案一三号を廃案にすることを目的として、政治家が対抗上投票にかけた減税措置法案であるが、これは提案一三号に比較すれば、減税額は五分の一程度で、しかも一年間限りのものであった。^{③⑥}

このような提案一三号への反対意見ないし行動に対して、ジャービスらの減税運動に賛意ないし同調するものが、少数ではあるが、あった。たとえば、カリフォルニア州でジャービスらを支持した唯一の主要新聞であった『ロス・アンジェルス・ヘラルド・エキザミナー』紙は、一九七八年五月二四日の社説で、「提案一三号の反対者の中には、非常に視野の狭い者がいて、道路の縁石の向うを見るにも脚立を必要とするくらいである。」と述べている。また、

『グランドラ・プレス』the Glendora Press 紙の社長兼発行人のジャック・L・ローサーは一九七八年五月一八日の社説で次のように述べている。すなわち、「六月六日に住民投票にかけられる提案一三号に対する不遜な民主党員や官僚たちの反対運動の汚い手口と比較すると、リチャード・ニクソン (Richard M. Nixon, 1913―) のウォーターゲート事件 (Watergate Scandal) は、子供の遊びのように思えるようになってきた。一般大衆が提案一三号を承認し、巨大な浪費をしている政治家たちにストップをかけようという考え方は、お役所の怠け者たちに、とんでもない傷を与えている。彼らは、税制改革を無効にするために、政府部内の最後のあがきに、金に糸目をかけないで、提案との戦いに必至になっている。」^{③7}と批判している。

これらの賛否両論のほとんどが、どうも、この提案一三号そのものを充分理解した上で主張されているものではなく、感情論と利害からくる故意捏造によるもののように思えるのである。最も重要な点は、住民の日常の生活感覚からみて、税金が高過ぎるかどうか、またその取り上げられた税金が、この住民の日常感覚からみて、真に有効に自分たちのために使われているかどうかという点にある。そして、この日常感覚というものは、どのような権威のある団体や機関から主張されるにせよ、住民の賛否を覆すことができるほどに、いいかげんなものではなかった。それほどまでに、カリフォルニア州における税金は高く、深刻であったというべきであろう。さらにいうならば、この現実を、政治家やその他の指導者のレベルにいる人びとが気づかなかったという点にこそ、最も大きな問題点があった、というべきであろう。

六 世論調査と住民意識

カリフォルニア州における世論調査は、当初から住民の切実な減税要求の意識を正確に把握していなかった。それは調査する側において、深層にある住民心理を抉り出す努力も姿勢もなかったからかもしれない。

実際に、カリフォルニア州において、提案一三号に関する最初の世論調査が行われたのは、一九七八年二月になつてから、独立した科学的フィールド組織によつて実施されたものである。この調査結果の報告によれば、提案一三号について、賛成であるものが二〇％であり、反対であるものが一〇％で、その残り七〇％のものが賛否いずれにするか決定していない、というものであった。賛成者と反対者の割合が二対一であることは、この提案に対する住民の傾向を最もよく表わしているとみることにはできる。しかしながら、ここで不思議なのは、住民の七〇％の人が未決定であるとされている点である。これが実態であれば、彼らの争奪が減税闘争の最も重要な目標となる。ジャービスらは、この七〇％の賛否未決定集団は実態を正確に把握したものでなく、むしろ意図的に世論を操作しようとするものであった、と主張している。また三月中旬に、『ロス・アンジェルス・タイムズ』誌が投票権のあるカリフォルニア住民一三四八人に対して調査を行ったが、その結果は、提案一三号に対して三五％が賛成であり、二七％が反対であつて、三八％が未決定であると報告している。ここでも、提案一三号に対する住民の反応は賛成者が反対者の一・三倍多いことになっている。そして、この報告は、最初の報告よりも賛否が接近していることになっている。さらに三月下旬および月四月上旬に行われたフィールド調査によれば、提案一三号の賛成者は二七％、反対者は二五％で、四

八％の人が未決定またはまったく提案一三号について知らない、というものであった。このような世論調査の結果報告は、六月六日の提案一三号の投票結果と、あまりにかけはなれている。この時の提案一三号に対する賛成票は四二八万〇六八九票で総投票数の六四・八％であり、反対票は二三二万六一六七票で総投票数の三五・二％であった。つまり、賛成者は反対者の一・八四倍であったということである。

ジャービスらの住民意識についての判断は、このような世論調査とは違って、もっと具体的なものであった。世論調査がオフィスでなされるのに対して、ジャービスらの判断は現場におけるデータを感覚的にとらえるという手段の下に行われた。たとえば、三月一五日にオーシャンデイル市において行われた演説会場には、ジャービスの演説を聞くために、二七〇〇人の人たちが詰めかけていたのに対してこれと同じ頃、同市で行われたジェリー・ブラウンの演説会場には、わずかに二〇〇人ほどの聴衆しか集まっていなかったのである。このオーシャンデイル市というのは、貧困層、富裕層、軍人というような多様なタイプの人たちが混在して居住している市で、このような市の人たちの意思は非常に重要であり、有効なデータ分析の手段となりうるとみている。さらにショッキングな状況は、この運動期間中、南カリフォルニアの教育長と討論の場で、彼が「提案一三号が承認されると、学校は閉鎖せざるを得ません」と述べたとき、これを聞いていた人びとが立ち上がって拍手を送ったというのである。ジャービスの解説によれば、これは人びとが駄目な学校なぞ閉鎖してもらいたいと思っていることのあらわれである、というのである。

住民意識を理解する方法として、最も有効かつ明白な手段は、名もない一般庶民の新聞への投書である。一例として挙げると、カリフォルニア州のウェストチェスター在住のドロシー・ダラスが一九七八年二月八日付の『サンタ・モニカ・イブニング・アウトLOOK』紙への手紙の中で訴えていたことがある。つまり、「私は一二〇万の投票者の

一人でジャービスIIガンの発議が適格になるようつとめてきました。私が適格となるように努めている理由は、マイホームを守るため、一部の反対派の人たちが言っているように、お金を貯めるためではありません。お金を貯めるのは次の目標です。つまり自分の家を守ること成功してからということです……。結論は、政府があまりにも金をかけすぎるようになったということです。予算を削減する、大幅に削減すべきだと思います。われわれ従業員の生活水準を維持したり、向上したりするために、増大しているインフレ的税金のお陰で低下した自分たちの生活水準に納税者はいやになっている。」というものである。このような、一人のカリフォルニア州民の意見は、素直で切実なだけに、提案一三号の必要性と、それがなぜ圧倒的な差で承認されたかを、どのような政治家、新聞、世論調査、経済学者たちよりも、はるかに雄弁に説明している。^{③⑧}物言わぬ大衆 The Silent Majority の声は結局、一般投票によって示されることになったのである。^{③⑨}

七 経済学者の支持

ジャービスらを中心とする、カリフォルニア州における税制改革運動に対して、経済学者のサイドからも、様々な賛否両論が出された。そうした見解の中で、特にサプライ・サイドの経済学者たちからの強力な支持表明がなされた。この運動の中で、明確に支持の態度をとったのは、ミルトン・フリードマン (Milton Friedman, 1912—)、アーサー・ラッファー (Arthur Laffer, 1941—) およびニール・ジャコビー (Neil Jacoby) の三人であった。^{④⑩}

ミルトン・フリードマンはL・E・シーゼス (Ludwig Elser von Mises, 1881—1973) からF・A・ハイエク

(Friedrich August von Hayek, 1890—)に流れる新自由主義経済思想を信奉するシカゴ派の学者であって、この思想は次の三点を是認することに高い価値を置いている。つまり、第一に、自由にもっとも高い価値を置き、自由こそあらゆる価値の源泉であるとみること、第二に政府の役割を不問にしてはならないことで、古典的自由主義が時代の発展に対応しきれなかったのは、この点が曖昧であったためであること、第三に社会主義をはじめ、あらゆる全体主義に反対するが、それは人間の尊厳性を破壊するものである、^④という三点である。したがって、政府規模の拡大は政府の市場介入を増大させ、ついには個人の自由を束縛する全体主義国家に至らしめると、フリードマンは考えているのである。彼は一九七八年二月六日、パサディナ市におけるアメリカ教育連盟での講演で、「ワシントンの議会委員会やカリフォルニア州議会、あるいはその他の州議会において減税や税制改正を議員の投票によって行うことはできない。その方法には希望がない。長い間やってみてきたが結局何も生まれなかった。税制改正の効果的にして唯一の方法は減税である……。増税をやめさせる唯一の方法は政府の支出および政府による課税に憲法上の制限を設けることである。」と述べている。さらに、一九七八年八月三一日付の『ロス・アンジェルス・ヘラルド・エキザミナー』に掲載されたAP通信社とのインタビューで、フリードマンは「提案一三号は政府の支出をコントロールする最善のチャンスである」と述べ、「我々は皆ぬけている。政府の過剰支出に対して何もすることができない。この提案を通過させるのは国民自身の利益なのだ。諸君たちは政府のために金を支払っているが、それに見合った価値のものを受け取っていないことは承知のはずだ。政府の支出が七〇億ドルだけ減れば、市民は七〇億ドルだけ余計に支出することができわけだし、それももっと賢明に使うことになる。……ジャービス・リガンの提案に反対するビジネスの動きはまったくもって間違い沙汰だ。ビジネスには自己破壊の傾向がある。」と語っている。そして、一九七八年四

月一八日の『フリモント・アーガス』*the Fremont Argus* 紙に掲載されたコプリー・ニューズ・サービス社 Copley News Service とのインタビューで、彼は、提案一三号のもっとも重要な側面は、増税には住民の三分の二の賛成票が必要要件となるということである。それはこれによって、提案一三号が承認されれば議会や地方機関が減収分を補うために何かをしようとするのが困難になるからだ、と述べている。住民投票が終ってから、一九七八年六月一日号の『ニューズウィーク』誌のコラムの中で、「ジャービスリガンの発議が通過すれば、自動的に解雇されると教職員に通知したり、警察や消防による保護が大幅に削減されるぞ、というおどしの地方予算を試算としてみせたり、その他、公共の財源にくらいついている者が、策をめぐらして考えつくいろいろな破局の前兆を演出したりして、おどし戦術を増大し、政府サービスが劣化するのを見て、今までしばしば大衆は惑わされてきた。今回は、おどし戦術がまさに逆に作用したわけである。」と評している。^{④②}

ラッファーはラッファー・カーブで有名な南カリフォルニア大学の産業経済学の教授である。彼は横軸に税率 *tax rate* をとり、縦軸に税収 *tax revenues* をとると、ここで表わされる正の勾配をもつカーブの部分を「正常な領域」*normal zone* と呼び、負の勾配をもつカーブの部分を「禁止的な領域」*prohibitive zone* と呼ぶと、この「正常な領域」では税率を上昇させて行くと税収が増加して行くが、「禁止的な領域」では税収を増加させるためには、むしろ税率を低下させねばならないという、逆説的關係 *paradoxical relationship* が生じる、と主張する。^{④③} 現在のアメリカの経済状態は、すでにこの「禁止的な領域」にあるから、したがって減税こそ、税収を増加させる最良の方法であるということになる。そして、先のコプリー社との対談で、「ジャービスリガンは秀れたものである。すべての税金には制限が必要である。これはその大きな第一歩である。」と述べている。そして、彼は提案一三号を研究して、これはカ

リフォルニア経済を再生させるのに成功することになるだろうと結論づけている。また彼は、「固定資産税が減税されれば、州内のビジネスはその活動を拡大することになるだろう。この拡大により新しい仕事生まれ、より多くの投資が行われ、賃金は上昇するようになる。売上税、所得税等々は増収となり、加えて、州の社会福祉関係支出（失業手当、家賃補助金、医療費等々）は減少することになるだろう。」と述べている。^{④④}

ジャコビイはカリフォルニアの指導的なエコノミストで、UCLAの教授であるが、かつてはトルーマン (Harry Shippe Truman, 1884—1972) やアイゼンハウアー (Dwight David Eisenhower, 1890—1969) 大統領の顧問も務めた人であって、彼ははっきりとこの減税運動を支持した。一九七七年一〇月一五日に、サン・フェルナンド・バレ市の講演で、皆に請願書に署名するように呼びかけ、さらに次のように発言している。「固定資産税の上昇は家計の収入増より早いペースで行われている。……固定資産税はアメリカ社会の基盤すなわちマイホームを浸蝕している。……われわれは選挙で選んだ代表に正しいメッセージを送り、われわれの全州民に提供される福祉、保健、教育その他の政府サービスのために、固定資産税を誤用することはもはや許し難いものであるということを伝えなければならぬ。かかる政府支出は、全州民から徴収される税收でまかなわれなければならない……。政府の大幅な財政を抑制するためには役人に無駄な支出を削減するように強制し、政府機関職員の給与や福祉費用の大幅な年間引上げをやめさせなくてはならない……。一％の制限を課しても、固定資産税に關係する公共サービス費用の支出に必要な支払いを行うのに十分な固定資産の収入を確保できるものである。……政治家は公庫に入ってくる全収入を支出しようとする傾向がある。したがって政府支出を抑制する唯一の効果的な方法は収入の栓を閉鎖することしかない。インフレーションにより政府収入はふくらんだ。議員は自分たちの給与を大幅に引き上げるよう投票し、政府から給与をもら

う人間を増加させ、政府関係職員の給与はふくらんでしまった。ますます安易に支出を増加させて行くプロセスに終止符を打たなければならない。」というのである。そして、「固定資産税が固定資産に関係あるサービスのためにのみ使用されるならば、カリフォルニアの平均的な住宅所有者の固定資産税は現在の半額以下で済むということになる。」とジャコビイはいうのである。さらに一九七八年三月一六日に行われたUCLAの経済予測会議で、ジャコビイは、「提案一三号はカリフォルニア州政府に経済性、能率、正義をもたらしうる唯一の希望である。固定資産税の癌細胞のごとき成長を抑止するために英雄的な手術の必要な時がきた。」のであって、「提案一三号はカリフォルニア州財政および地方財政に革命的な改革——遅すぎた感があるが——を促進するものとなる。州民の所得と住宅の所有または使用と密接な関係はない。したがって、現在の税体系は住宅ニーズの大きい若い家族や、退職後の年金でマイホームで生活しようとしている高齢者に対し不当な負担を与えるところとなっている。住宅やアパート居住に安定性のあゝることは重要な社会目標である。現在の税体系は住宅から人びとを追い出すような脅威さえ与えており、社会を弱体化させるものである。」^④と論じている。

このような三人の著名な経済学者たちは、それぞれの思想や理論、そして分析から、提案一三号がもたらす、歴史的な重要性を強調しているのである。

八 一般投票の結果

提案一三号は、一九七八年六月六日に、一般投票にかけられた。この一般投票の結果は、賛成票が四二八万〇六八九

票で総投票数の六四・八％であり、反対票は二三二万六一六七票で、総投票数の三五・二％であった。地域的にみると、サン・フランシスコのカーン、ヨローの各郡を除くすべての郡で賛成票の方が多かったのである。カーン郡では九万二〇〇〇票の投票があつたが、六五〇票の差で反対票が多かった。ヨロー郡はサクラメント市郊外にあり、この地域は官僚が多く居住していたという事情があつた。結局、提案一三号は反対票の一・八四倍の賛成票によって通過したということである。さらに記念すべき事柄は、この六月六日に投票所に出かけた人数が六六四万人であつたということである。これは一九七六年の大統領の予備選挙に投票した人数よりも五〇万人も多く、かつこの年は大統領選の年で、投票者は伝統的にそうでない年よりも多く投票所に向つていたのである。投票者が提案一三号に反対投票をしたか、賛成投票したかは問題ではない。提案一三号に対する有権者の関心の深さが、それほど強く存在していたことをあらわしており、またこれは税金の問題を自分たちの手に取り戻したいという意志のあらわれであり、このことこそ、まさに提案一三号の真の勝利であつたといえよう。^{④⑥}

一九七八年六月一九日付の『タイム』誌は「中流階級の納税者の反乱」 a middle-class tax revolt であると述べているが、この表現は正確ではないであろう。ジャービスらは、これはいわば全般的な反抗であつて、少数人種と低所得者層の投票者の四％が提案一三号に賛成投票をしたはずであるし、中流階級の六〇％が、そして、実際上は、富裕層の人たちは全部、これに賛成投票したはずであるという。カリフォルニア州のような大きさの州で、投票者全員の六五％が賛成票を投じるといふことは、特定の階層の人の行動であるとは断言できないからである。結局のところ、富裕階級も提案一三号に賛成票を投じたであろうことが推定できる。それは、前述したように、あらゆる階級の人たちが、自分たちの収入を政府が取りすぎていると怒っているからである。カリフォルニア州でも、また全米にわ

たつて、富裕者にも貧乏人に対しても、等しくあまりにも政府が侵略的になっているからである。つまり、過大な統制を行い、無数の法律を作り、あまりにも自由を抑制するようになっていいると、一般的に考えるようになっていいるからである。^{④7}

こうして、提案一三号とジャービスの名は様々な評価を受けるようになった。たとえば、当時の大統領であった民主党選出のジミー・カーター (Jimmy Carter, 1924—) は、提案一三号が通過して間もなく行われた記者会見で、「われわれは皆、予算の大きさ、不必要な支出、より能率的に運営される政府、低い税金に関心を持っているのだ。」と述べ、一九七八年七月二八日のホワイト・ハウスにおける編集者、放送ニュース・ディレクターとのインタビューでは、「提案一三号から学ばなければならない教訓があると思う。提案一三号の通過は、すべての公僕の仕事にあるもの——大統領、知事、市長、州議会議員、米国会議員——の良心に大きな衝撃の波を与えたと思う……。私は提案一三号は、まず第一に政府に対する不信の正確な表現であると信じていいる。私はその信頼を回復したいと思う。」^{④8}と素直に認め、その重大性を表明している。当時のカリフォルニア州知事のジュリー・ブラウンも、これを認めざるを得ず、「提案一三号はチャレンジを生み出す。問題を生み出す。しかし、カリフォルニアの政府が全米の人びとにとつて、モデルとなるような機会も生み出すものである。苦痛を伴うであろうし、困難なプロセスを踏むものと思うが、偉大な機会でもある——。われわれは国民から進軍命令を受け取った。これは最近一〇年間において、民主的なプロセスとして、最も強力な表現である——。事態は必ず変化する。」^{④9}と述べていいる。ジャービス自身については、ロス・アンジェルスのKNX (CBS) ラジオ局が一九七五年一月一〇日に、彼を一九七八年の年男に指名するに当たつて、次のように報じた。すなわち、「ジャービスはガン発議案の共同提案者および主任スポークスマンとして、彼は

カリフォルニア政治史におけるもっとも劇的な税制改革の一つを引き起す手だてとなった。提案一三号のお陰で、高騰する固定資産税のためにマイホームから追い出される状態にあった多くの人が、マイホームを引き続き所有することができることとなった。そして、提案一三号は米国全体で税制改革を行うための道標となった。一〇年間にわたる小さな政府を求める運動を実現させたこの勝利は、われわれが最高の榮譽を贈るに値するものである。^{⑤①}と激賞しているのである。

九 実施された税制改革

提案一三号は、カリフォルニア州においてはもちろんのこと、その他の州や連邦においても、一つの具体的な税制改革の指針となり、モデルとなった。一九七八年九月二三日、カリフォルニア州最高裁判所が、提案一三号は合法であると判決を下すことで、より一層、税制改革が確実なものとなった。^{⑤①}

提案一三号が通過すると間もなく、次のような事が実施された。すなわち、ロング・ビーチ市はロング・ビーチ空港の着陸料を引き上げ、市営ゴルフ場のグリーン・フィーを値上げした。サクラメント市は市営ゴルフ場の料金およびマリナーのけい船料を値上げした。ニューポート・ビーチ市はマリナーのけい船料を引き上げた。ロス・アンジェルス市は犬の登録料を引き上げた。サンタ・バーバラ市は公営スイミング・プールの入場料を値上げした。アーケディア市はサンタ・アニタ競馬場の入場料を値上げした。このような値上げは、これらが高い固定資産税によってまかなわれていたことの証拠であり、マイホームの所有者がこれらの施設をすべてまかなわなければならない理由はな

い。受益者が本来負担すべきものであるから、これは当然のことである。

また提案一三号が通過した直後の一九七八年六月一九日付の『ロス・アンジェルス・タイムズ』は、モンロビヤ市やサン・ガブリエル・バレー地区では、ヨガ、宝石作り、ダンス運動といった講習会の受講料の基本料金を受講者が支払うという水準まで引き上げたと報じているが、これも固定資産と何の関係もない、これらの目的に固定資産税が使用されていたことのあらわれであるから、好ましい措置といえる。こうしたクラスを受講したい人は自らの費用でもってなすべきである、ということである。

一九七八年六月一四日には、ブラウン州知事は州の予算を五億七〇〇〇万ドル削除すると発表した。また八月には、州税を一〇億ドル削減するという法律に署名した。この減税はカリフォルニア州史上最大のものであった。そして、減税の大部分は州の所得税を減少させる形で行われた。このような減税は提案一三号が刺激となって実施することにしたと語っているブラウン州知事は、デビット・ジャンセン (David Janssen) を州の総合サービス本部長に任命した。彼は八月に、州の全職員に対して、うっかり自宅に持ち帰ったペン、鉛筆、その他の事務用品を返還するよう求めた。さらに、新車やオフィス用家具を州のために新規に購入することを凍結したし、州のある行政機関が一個一三二ドルもする標識を四万ドル相当分注文しているのを発見し、この発注を取りやめた。ジャンセンは前例に従って仕事をするということは、もはや許されないと宣言し、前例に従わなければ一年間に州は一七〇〇万ドルも節約することができる」と述べている。彼こそ真の役人の姿であるべきであらう。

ロバート・アリオット (Robert Alioto) サン・フランシスコ市教育長は、提案一三号はサン・フランシスコの学校に明確な影響を与えているとして、次のように述べている。つまり、提案一三号通過以前の子算一億九〇〇〇万ド

ルから一億六〇〇〇万ドルに、予算を削減せざるを得なくなった。提案一三号により、われわれは初めて本当にわれわれの活動を引き締め、優先順位を再評価せざるをえなくなったのである、というのである。彼は、提案一三号通過以前に一年間かけて、不必要になった学校二二校の閉鎖を教育委員会に説得していたのである。しかし、この提案の通過によって、教育委員会は急遽、この閉鎖校を九校追加し、さらに一八の子供センターを閉鎖することになったのである。このような意味からすれば、アリオットは教育関係者として、非常にすぐれた識見を持っていたというべきであらう。

提案一三号の通過によって、公共事業会社の固定資産税も引き下げられ、光熱費も引き下げられた。たとえば、九月にカリフォルニアの公共事業委員会が、会社の行った料金の引き下げ申請を認可したと顧客に通知している。すなわち、「貴地区における当社の固定資産税の節減分を顧客に、料金を通じてお戻し致します」という通知がなされ、「一九七七年から七八年の課税年度において、州全域でカリフォルニア水道会社は固定資産税を三六〇万ドル支払いました。この総計のうち、約一八〇万ドルが当社の水道料金の引き下げに用いられています。」というものであった。

アメリカ商務省の一九七八年の第三四半期——七月、八月および九月、つまり提案一三号が法制化されてから最初の三カ月をカバーする期間——の報告では、カリフォルニア州は他の五〇州の中で個人所得の伸びが最高である、としており、カリフォルニア州の伸びは実数でいうと、五・二五％で、全国平均の三％を二・二五％も超過していた。商務省のエコノミストであるケニス・P・バークマンは、このカリフォルニア州における個人所得にみられるきわめて大きな伸びは、提案一三号の最初の効果を主として反映しているものであり、この効果を除外すれば、カリフォルニア州の伸びは三・五％のはずであった、という結論を下している。さらに、一九七八年の第四四半期におけるカ

リフォルニア州内の小売高は、一九七七年のそれよりも一三・六％高かったのであるが、これは提案一三号の積極的な側面に帰因すると、バンク・オブ・アメリカのエコノミストであるエリック・ソアー二世 (Eric Thor, Jr) が分析している。

オハイオ州立大学の経済学および行政学の教授である、ウィリアム・H・オークランド (William H. Oakland) は「提案一三号により、住民および行政区にカリフォルニアの税の公平さが増加することになるはずである」とし、サン・フランシスコの連邦銀行で、三カ月にわたり提案一三号の影響を調査した結果、「都市および農村地域は、全州的な固定資産税全体の中でより大きな部分を占めているが、提案一三号の結果、税負担は当然、郊外に向って転化されることになる。多くの中央都市の財政状況は困難であるから、こういった転化は歓迎すべき援助ということになる。」と述べている。このことからすれば、提案一三号は都市中心部に多く住む貧困者にとって有利な条件をつくり出すことになっているといえよう。

提案一三号が発効してから、ヒルズボロー、サン・マリノ両市の市当局が住民に、課税額以上の金を「自発的に」提供して欲しいと要望したため、両市の多くの住民が実際にお金を寄付することになった。このような住民の行為は提案一三号以前には考えられなかったことで、また同時に、提案一三号のめざすものでもあった。住民は、自分たちのできる範囲で、また望む範囲で政府にお金を支払うけれども、自分たちの支払能力以上に支払いを強制されてはならないということが、提案一三号の基本であったからである。ヒルズボロー、サン・マリノ両市は、確かに非常に金持ちの多い豊かなコミュニティであるが、大部分の都市では、住民が自発的な寄付を仰ぐことはできない状態である。したがって、このようなことを、他の地域で期待することはできないかもしれないが、良い先例の一つである、

ということとはできよう。

減税キャンペーン期間中に、ブラウン知事や他の政治家たちが引用したUCLA調査に基づくものとされる、提案一三号が通過すれば、おそらく四五万一〇〇〇人に及ぶ公共機関の職員の大量失業が起る、というデータは、結局、誤っていることがわかった。提案一三号が通過した段階で、地方自治体および学校区の職員一万五〇〇〇人だけが失職したにすぎなかった。この数字は、カリフォルニア州の地方自治体および学校区で働く職員一一〇万人の二％以下であった。また、一九七九年二月に、リチャード・シルバーマン(Richard Silberman)は、「提案一三号により、州の職員三〇万人中、三五〇〇人(一％)が解雇された。また地方自治体の職員一万七〇〇〇人が失職し、二〇〇〇人が早期定年退職制度の適用を受けて定年退職し、自然減によって九万三〇〇〇人が仕事から離れたが、空席を埋めるための採用は行われなかった。」と報告している。

このような公共機関の職員と次にのべるような私企業の従業員との間に特別な差があるとはいえないから、私企業でレイオフされるものと、政府によってレイオフされるものは、結局同じことであるとみるべきであろう。実際、宇宙開発計画がキャンセルされた時、カリフォルニアでは六万五〇〇〇〇〇人の人たちがレイオフされたし、B₁戦略爆撃機がキャンセルされた時には、五万四〇〇〇〇〇人の人たちがレイオフされた。こうした例からすれば、公共機関においても、これを特別視しないで、私企業的厳しさを導入しても何ら不思議はないといえよう。

税制改革の結果は、結局、公共機関の無駄と不効率性を取り除き、住民により多くの可処分所得を分け与え、新しい職場を作り出し、カリフォルニア州の経済を活気あるものにした、といえよう。一九七九年一月現在で、カリフォルニア州では九万一〇〇〇〇〇件の新しい仕事が誕生し、一九七九年八月一日までに、私企業の雇用は三六万件に増加し

たのである。^{⑤2}

十 おわりに

税制改革論争は、第二次世界大戦後において、私有財産制度を前提とする資本主義諸国がその欠陥を修正するものとして受け入れてきたケインズ経済学の市場への政府の積極介入を是認する理論と政策を見直す契機をつくり出した。有効需要の創出とその創出主体である政府に、何らの抑制機能も与えられていないとすれば、そして、政府は自らの支出をとめどもなく必要性も効率性も考慮せずに行うとすれば、その代償は一体誰が払うことになるのか。国民の代表として、また一般住民の意思の伝達者としての代議員、政治家、あるいは各種のマス・メディアは、しばしば政府よりの報道や主張をする。そこに、彼ら自身の利害が存在するからである。住民投票は、こうした人びとからの、最も直接的な意思表示手段であった。過大な課税、徴税に対する抑制、拒否は結局、住民、つまり有権者自らが行わない限り、これを見直すことができなかった。事態は、それほど深刻な状況にあったというべきであろう。提案一三号の請願と発議は、政府とは何かを改めて問うための大きな機会をわれわれに与えてくれる。

政府規模の拡大は財政規模の拡大と同一次限のものである。財政規模の拡大は租税収入の増大を必要とする。租税収入の増大は課税総額と対象の拡大を必要条件とする。かくてもっとも徴収額が明確で課税しやすい固定資産が増税の課税対象となったのである。しかし、固定資産税は他の二大税目、つまり売上高税と所得税と異り、この税の支払者の支払能力を想定することなく課税される唯一の税目である。つまり、この課税対象にかけられる税がこれを支払

う人の支払能力を超えて徴収される時、この納税者は自らの資産を失い、また政府も、これを失う、ということである。納税者は唯一の資産を失い、政府は税の源泉を失う。政府規模の拡大は、私有財産制度の一部を崩壊させ、政府自ら財政赤字を増大させ、その存続の基盤をあやうくすることになる。^{⑤③}

カリフォルニア州の税制改革運動は、このような租税と国家との関係を、住民レベルで再認識させた、という意味において、歴史的にも大きな役割を演じたといえることができる。経済政策論における議論としては、州における景気、雇用、公共サービスという点からの考察がなされるべきであろう。経済政策の手段としての減税が州経済にどのような影響を与えるか、という点が重要なテーマとなる。この意味では、前述のように、州経済に景気・雇用共に影響を及ぼし、公共サービスには同様又はわずかながらマイナスの影響を与えた、ということが出来る。そして、個人や法人としては可処分所得の増大があったのである。政府サイドから見れば、より一層住民の監視の目が厳しくなったために、その経済施策の効果と効率と必要性を充分事前に検討しなければならなくなった、といえよう。経済政策の妥当性は、①論理的整合性、②経験的整合性、③社会的価値整合性および④実行可能性という四つの基準から判定が下されるが、^{⑤④}この中で減税運動の過程で最後まで残されたのが③の社会的価値整合性であった。福祉行政を最高の政治目標とする民主党政権にとって、州レベルにおいても、当初、これを変更することは困難であった。税制改革運動は、この福祉行政に効率性と必要性を持って対抗し、一般住民の投票による③の社会的価値整合性の判定において、自らの主張の妥当性を有利に運んで、減税を州レベルの経済政策の手段として、州政府に実施させたのであった。

カリフォルニアで成功した税制改革は、他の州にも波及した。たとえば、アラバマ州、^{⑤⑤}アリゾナ州、^{⑤⑥}ハワイ州、^{⑤⑦}ア

イダホ州^{⑤⑧}、イリノイ州^{④⑨}、マサチューセッツ州^{⑥⑤}、ミズリー州^{⑥①}、ネバダ州^{⑥②}、ノス・ダコタ州^{⑥③}、サウス・ダコタ州^{⑤④}、テキサス州^{⑥⑥}で同様又はこれに近い減税案が議会を通過した。また、アーカンサス州^{⑥⑦}、コロラド州^{⑥⑧}、ミシガン州^{⑥⑨}、ネブラスカ州^{⑦⑦}、オレゴン州^{⑦⑨}では否認又は一部のみ通過した。これは一九七八年一月末現在の状況である。こうして、提案一三号の波及効果は、今や全米的な規模に拡大している。この動向は連邦レベルにも及び、一九八四年一月二七日に、リーガン米財務長官が連邦税制の「抜本的改革案」を発表し、また八五年五月二八日には、これをベースとするレーガン大統領の「大統領案」が提示された^{⑦②}。

当論文は、アメリカ合衆国のカリフォルニア州という一州で起った減税をめざす税制改革運動が、福祉国家の建設を目的として行政規模をとめどもなく拡大する州政府に対して、受益者負担と自助自立をモットーに、正面から反対意思を表明した、住民サイドの要求に拡大し、それがカリフォルニア州にとどまらず、他州にも大きな波及効果を及ぼし、ついに連邦レベルにおける税制改革に発展したことを、できるだけ刻明に明らかにすることを意図したものである。したがって、連邦レベルにおける税制改革については、これのみをテーマとして、改めて稿を進めてみることにする。

注

- ① この税制改革運動の中心的人物であるジャービスは、自らの運動について体験したことを著書にして出版している。それは Jarvis, Howard, *I'M MAD AS HELL; the Exclusive Story of the Tax Revolt and Its Leader*, Time Books, 1979. (千尾 将訳『減税闘争——アメリカ国民の果敢な闘い——』PHP研究所 昭和五六年)と題する著書で、彼は「お金というものは、政府から給料をもらって生活している人たちの貪欲な手にゆだねられるよりも、平均的な市民の手にゆだね

られている方がずっとよい」money is much better off in the hands of the average citizen than it is in the greedy hands of those who live off the public payroll. という考え方を、自分の税に関する基本的認識であるとし、この考え方を運動中も一貫して主張してきている。当論文における彼の税制改革運動に関する事項は、当著書から主として引用したものである。

② たとえば、日本国憲法を例にとれば、この三〇条「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ」や同六二条「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」という規定である。また大日本帝国憲法二一条「日本臣民ハ法律ノ定ムル所ニ従ヒ納税ノ義務ヲ有ス」もまた、この租税法律主義の流れをくむものである。

③ 高木八尺他 編『人権宣言集』 岩波文庫 一九七九年 四〇ページ。「マグナ・カルタ」の第二二条の規定によれば、「いっさいの楮金(Scutagium, Scutage)もしくは援助金(Auxilium, aid)は朕の王国の一般評議会(Commune Consilium)によるのでなければ、朕の王国においてはこれを課しない」としている。ここにいう楮金、つまり賦役(兵役)免除税や援助金はいわば一種の税金であって、これは一般評議会、すなわち貴族会議(納税者の会議)の承認を得なければ、課税することができない、としているのである。

④ 高木他編 同著 五七―六〇ページ。「権利請願」における租税に関する要求は次のように詳しく述べられている。すなわち、「われらの至高の主たる国王陛下に対し、国会に召集された僧俗の貴族および庶民は、謹んでつぎのように奏上したてまつる。エドワード一世の治世に作られた通称『承諾なき賦課金に関する法律』(Statutum de Tallagio non Concedendo)と呼ばれる法律によって、大司教、司教、伯、バロン、騎士、市民、その他わが王国の庶民中の自由人、の快諾と同意がなければ、国王またはその相続人は、賦課金(tallage) または援助金(aid) を課してはならない、と宣言され、規定されている。また、エドワード三世治世第二五に開かれた国会によって、今後何人も、国王に対する貸付けをその意に反して強制されることはない、何となれば、このような貸付「の強制」は、理性とこの国「でみとめられている」特権に反するからである、と宣言され、規定されている。また、わが王の他の法律によって、何人も上納金(benevolence)と呼ばれている負担もしくは賦課または同様の負担を課せられないと規定されている。また、前述の諸法律その他わが王国の正しい諸法律によって、陛下の臣民は、国会の一般的承諾にもとづいて定められたのではないかぎり、税、賦課金、援助金、その他同種の負担の支払を強制

されることはない、という自由をうけついでいる。」とし、「しかし、それにもかかわらず、最近諸州のいろいろの奉行にあてられたさまさまの訓令付の・授權状が出され、それによって、陛下の人民は、さまさまの場所で集合を命ぜられ、一定の額の金銭を陛下に貸与するよう要請された。かつ、数多くの者が、そうすることを拒むと、わが国の法律の認めていない宣誓を強制され、陛下の枢密院その他の場所に出頭出席する義務を負わされた。またほかに、そのために監禁、勾留、その他いろいろな方法で苦難を加えられ、心の平静を奪われた者がある。また、わが国の法律および自由な慣習に反し、その他種々の負担が、陛下または枢密院からの命令または指示によって、州知事、副知事、点呼管理官、治安判事、その他の官吏によって、陛下の人民に賦課されている」から、「したがって、国会に召集された僧俗の貴族および庶民は、謹んで至尊なる陛下につきのことを嘆願したてまつる。すなわち、今後何人も、国会制定法による一般的同意なしには、いかなる贈与、貸付、上納金、税金、その他同種の負担をなし、またそれに応ずるよう強制されないこと。何人も、このことに関し、またはこれを拒否したことに關して、答弁、前記のような宣誓、もしくは出頭を求められること、勾留されること、その他いろいろな方法で、苦痛を加えられ、心の平静を奪われること、はないこと。……」と請願しているのである。

⑤ 高木他編 同著 八二ページ。ここでも、「権利章典」の「4」において、「大権に名を借り、国会の承認なしに、「国会が」みとめ、またはみとむべき態様と異なった態様で、王の使用に供するために金銭を徴収することは、違法である」としている。

⑥ 高木他編 同著 一三二―一三三ページ。「人権宣言」の一四条では、「すべての市民は、自身でまたはその代表者により公の租税の必要性を確認し、これを自由に承認し、その用途を追求し、かつその数額・基礎・徴収および存続期間を規定する権利を有する」と、明確かつ厳格に規定している。納税者の権利を適格に表現したものであるといえよう。

⑦ 国家権力と個人の自由については、拙著『現代経済政策論』 成文堂 昭和五十九年 一七一―一七二ページ参照。なお、シュンペーターは彼の著書の中で、資本主義経済によってはじめて存立する現代の国家は租税によって機能する租税国家であるが、この租税国家は常に危機に直面している、という。その理由は、資本主義経済の発展過程そのものにあるのであって、それはこの過程を推進する基本的動因が企業者による生産要素の新しい結合と、これにもとづいて生ずる古いものの破壊と新しいものの創造Ⅱ「創造的破壊」の経済過程の革新にあったが、それが次のような諸要因によって、転化せざるを得なくなるからである、というのである。つまり、①資本主義の発展にともなって経済過程での革新そのものが日常業務化し、経済的進

歩は非人格化され、自動化される傾向をもち、「企業者職能の無用化」が生ずる。②資本主義はその発展過程において、自己を擁護してくれる擁護階層(貴族、職人、農民など)を追放し、敵対的雰囲気醸成する。③資本主義過程は封建社会の制度的骨組みを破壊したと全く同じ仕方、資本主義自体の骨組みの土台を切りくずして行く。資本主義過程は、一方、不可避免的に小生産者や小商人のよって立つ経済的基礎を攻撃するとともに、他方、大企業単位の領域内でそれ自らの制度的骨組み——「私有財産」と「契約自由」など——をも攻撃する。たとえば株式会社や労働組合のばあいのように。④資本主義文明は、積極的な反資本主義精神をもつ知識人階級を育成する。⑤企業者自体が資本主義エトスを喪失し、資本主義体制を防衛する情熱を失いつつある。そのために、資本主義国家は崩壊するのでなく、成功することによって、社会主義社会に移行することになる、と推定している。この推論とレーガン政権の経済政策とを比較検討すれば、両者の主張の基本的認識に肯定と否定という次限とは別の次限で多くの共通点をみい出すことができる。(シュンペーター著 木村元一・小谷義次共訳『租税国家の危機』岩波文庫 一九八三年 一二五—一二九ページ参照。)

⑧ Jarvis, *op. cit.*, p. 4. ジャービスの目前で死去した婦人をみて、この時の自分の気持を、そのまま自分の著書のタイトル『私は完全に頭に来た』*I'M MAD AS HELL.* にしている。

⑨ *the Hermosa Beach Easy*, May 25.

⑩ Jarvis, *op. cit.*, pp. 19-21. 彼はここで、この運動を進める上での三原則をうちたてている。第一原則は、カリフォルニア州の固定資産税は公正 fair であり、課税対象となるべきすべての資産に適用されるべきこと。第二原則は税金はすべての人たちにとって等しく equal あるべきこと。第三原則はアメリカの税制において最も重要な点であるが、アメリカの課税制度として、納税者の支払能力 ability の範囲に収まらなければならないこと。つまり、租税制度として、「公正」、「平等」、「支払能力」の三点を明確にすべきである、ということであった。

⑪ Jarvis, *ibid.* p. 28. ジャービスは政治家や官僚の行う増税ゲームを、ある年には固定資産の評価額を上げ、翌年に税率を上げるといふゲームであって、このゲームで敗けるのは、いつも納税者である、といっている。さらに政治家は、時には、税金を支払わなかった人に税金を払い戻すという計画も出してきており、これを過電流遮断器方式 the circuit-breaker formula と呼ぶ、と言っている。

⑫ Jarvis, *ibid.* p. 21. このようにして、居住用固定資産税の本源は急速に縮小し始める。つまり、マイホームの所有者の収

入の多くは下降する。したがって、政治家たちは、今、目をさまさなければ、居住用固定資産の本源が存在しないことに気がついた時には、破滅的な事態に直面しなければならなくなっている。税金を支払う能力のない人たちが非常に多くなると市や郡は一夜にして破産する。破産を免れるためには大部分の資産を差し押えなければならないが、これを売却して収入を得るためには長期間かかる。州政府が差し押えをすれば納税者を税金の本源からまったく追い出すことになり、これは破局となるだけである。これはまさに国を破壊することを意味し、税金をもって個人の私有財産の全部を没収するのと同じことである。抑圧的な議会が国民を納税拒否に追い込み、その結果、国民は武装して反乱を起すということにもなりかねない。まさに、思えばアメリカ革命は、前述のように、納税者の反乱から始まったのである。約二〇〇年前のボストン・ティー・パーティーは東海岸で起ったが、現在起っている納税者の革命運動は反対側の西海岸、カリフォルニア州で起っている。したがって、このような意味から、この運動は「第二次アメリカ革命」A Second American Revolution であると、ジャービスは主張するのである。そして、このような運動に武器やこん棒をもって闘ったり、政府と国民の間で対立するような方法でなく、むしろペンで革命を起すことを、彼らは試みたのである、というのである。

⑬ Jarvis, *ibid.*, p. 108.

⑭ この数値は州雇用開発局 the State Employment Development のデータによっている。

⑮ これは米国連邦政府労働統計 U.S. Bureau of Labor Statistics およびカリフォルニア州財務局 the State Department of Finance の発表した数値である。

⑯ 共和党の州中央委員会 the Republican State Central Committee が示したデータがこれである。

⑰ カリフォルニア商工会議所 the California Chamber of Commerce の公表データである。

⑱ この研究はネイル・ジャコビーの研究結果である。

⑲ ジャービス自らの調査結果である。

⑳ このデータはジャービスらの研究による。

㉑ アメリカ商工会議が公表したデータである。

㉒ フォード自動車会社 the Ford Motor Co. の調査データによる。

㉓ これはロス・アンジェルス郡の経済能率委員会 the Economy and Efficiency Commission of Los Angeles County が調

査したデータである。

②④ この請願書はジャービスの前掲書の一〇五—一〇六ページに提示されていたもので、これは実は一枚の用紙の表と裏を別々に二枚にコピーしたものである。

②⑤ Jarvis, *op. cit.*, p. 32.

②⑥ Jarvis, *ibid.*, p. 21.

②⑦ Jarvis, *ibid.*, p. 77.

②⑧ Jarvis, *ibid.*, p. 88.

②⑨ Jarvis, *ibid.*, p. 77.

③⑩ Jarvis, *ibid.*, p. 88.

③⑪ Jarvis, *ibid.*, p. 89.

③⑫ Jarvis, *ibid.*, p. 88.

③⑬ Jarvis, *ibid.*, p. 88.

③⑭ Jarvis, *ibid.*, pp. 92-96, 98.

③⑮ Jarvis, *ibid.*, p. 88.

③⑯ Jarvis, *ibid.*, pp. 59-63.

③⑰ Jarvis, *ibid.*, p. 56.

③⑱ Jarvis, *ibid.*, pp. 121-125. ジャービスは、このような傾向を次のように要約している。すなわち、「問題は、政府内で成長してきた社会的利益、例えば、社会事業関係者、食糧切符の受給者、子供の扶養手当、といったものための支払いに、固定資産税が使用されてきたことにある。こういう人たちは、自分たちでロビー活動をやっている人たちであり、より多くのサービスを要求しているわけである。こういう制度のつけを支払っている人たちが、こういうサービスを要求しているわけではない。納税者はこういったサービスに関心がない。こういった耳慣れないサービスを利用しないのである。もし二九人の社会事業関係者が出てきて、大さわぎをしたりすれば、それは大見出しをつけたニュース種になる。だから新聞はこういうことを奨励する。しかし、マイホームの所有者二九人が三〇〇〇ドルの税金を支払い、三〇〇ドルのサービスしか受けていない。即

ち二七〇〇ドルの損をしているということに不満を言ってデモをしても、一行のニュースにもならないのである。」と述べている。

③⑨ Jarvis, *ibid.*, p. 121. 最終的には、これらの世論調査も、仕方なく正確な調査結果を報道しはじめた、とジャービスはいうのである。すなわち、投票日の一週間前に行われた世論調査の結果報告では、賛成五四％、反対三七％であったが、この割合は、住民投票の最終結果報告と、それほどかけはなれたものではなかったといえよう。

④⑩ Jarvis, *ibid.*, p. 104.

④⑪ 拙著『現代経済政策論』 成文堂 昭和五九年、一八八ページ。

④⑫ Jarvis, *op. cit.*, p. 102 & 104.

④⑬ 拙著 前掲書 一一四—一二五ページ。

④⑭ Jarvis, *op. cit.*, p. 107.

④⑮ Jarvis, *ibid.*, pp. 107-109.

④⑯ Jarvis, *ibid.*, pp. 126-128.

④⑰ Jarvis, *ibid.*, pp. 128-129.

④⑱ Jarvis, *ibid.*, p. 3.

④⑲ Jarvis, *ibid.*, p. 55.

⑤⑰ Jarvis, *ibid.*, p. 190.

⑤⑱ Jarvis, *ibid.*, p. 146.

⑤⑲ Jarvis, *ibid.*, pp. 160-169.

⑤⑳ これが、結果的に社会主義経済体制への移行を目的とするなら、最適手段であろうが、国民や州民がそれを望まないとするれば、最悪の政策であろう。

⑤⑴ 拙著 前掲書 一二三ページ。

⑤⑵ この州では、州議会によって住民投票にかけられた州憲法の改正条項を、有権者は承認した。これは裁判所が再評価を命じた商業用および住宅用の資産に対する課税率を減少する内容のものである。

⑤⑥ ここでは、州政府の支出を州の個人所得総額の七％に制限するということを求め州議会によって住民投票にかけられた州憲法改正案、提案一〇一号が承認された。

⑤⑦ 州政府の支出増加率を州経済の成長率に合わせるように制限し、かつカリフォルニア州のように、州財政に巨額の余剰財源が発生するのを防止するために、二年間引き続き五％あるいはそれ以上の余剰財源ができた場合は税金を納税者に払い戻す、という内容の州憲法改正案が州議会によって住民投票にかけられ、有権者はこれを承認した。

⑤⑧ 提案一三号とほとんど同じような発議、即ち固定資産税を市場価格の一％に制限し、年間の増加率を二％に抑えるという提案が承認された。

⑤⑨ ジェームズ・トンプソン知事が、提案した住民の意見を求める一般投票において、投票者は四対一以上の大差で、州憲法に州税および地方税、およびその支出に強制的な制限を設けることに賛成の意向を表明した。

⑥⑩ 投票者は、州議会が固定資産の種類に応じて異なる課税率を設定することを承認した。これは裁判所の住居用資産よりもビジネスおよび商業用の資産に高い税率を課することを禁止するという判決をくつがえすことになった。この州では、住民たちが「税金州」と呼んでいるが、これはこの州が全米で総合的に最も高い税率（固定資産税、所得税、販売税など）を適用している州の一つとなっているからである。

⑥⑪ 州全域にわたって固定資産の再評価を行う場合には、州議会は固定資産の税率を下げ、かつ増税することなく固定資産の再評価を行うことができるという提案を州議会は住民投票にかけ、二対一の大差で承認された。

⑥⑫ 提案一三号と同一内容の提案である議案六号は三対一の差で承認された。しかし実施前に一九八〇年にもう一度承認を取り付ける必要がある。

⑥⑬ 州所得税を平均三七％減税する発議を行い、州民は住民投票で二対一の大差で州所得税の減税を勝ち取った。

⑥⑭ 投票者は州憲法を改正し増税を実施するには、一般投票または州議会の三分の二以上の賛成をもってする承認を必要とするようにした。

⑥⑮ 州議会が住民投票にかけた憲法改正案、すなわち、減税修正条項を投票者は承認した。この改正では、州財政支出増は、州経済の成長に見合ったものでなければならぬこと、かつ三％以上の増税を行う場合には公聴会が開かれることを定めている。この州憲法修正を求めた住民投票では賛否の差は五対一であった。

⑥ 州の三%の売上高税から食品、医薬品を除外する発議は否認された。

⑦ 州政府および地方自治体の支出増を人口の増加年および消費者物価指数に制限をするように求めた提案二号は否認された。しかしながら、一九七七年七月に州議会により採択された州の財政支出の増加率を七%に抑えるという件はそのまま有効となった。

⑧ 固定資産税を五〇%減税し、州所得税に制限を設定するという提案一三号に類したティッシュ修正条項は否認された。固定資産税による税収を公立学校の財政に使用することを禁止し、かつ現在のシステムを支出証拠主義に変更することを求めた提案も否認された。しかしながら、州政府および地方自治体の財政支出の増加を制限する修正発議は承認された。

⑨ 議会において八〇%の賛成票がない限り、地方自治体の支出増は、年間五%に制限するという住民発議は否決された。

⑩ 固定資産税を市場価格の一・五%に制限し、かつ固定資産税を推定四〇%減税するという提案一三号型の発議、すなわち、法案六号を住民は否認した。また議会が住民投票にかけた法案一一号も否認された。この法案により、マイホームの所有者および貸家主のみに減税を行い、かつ州および地方自治体の支出を制限しようとしたものである。

⑪ この概略は、拙論「現代アメリカの経済政策論」(国土舘大学政経学会編『政経論叢』通巻第五一号、一九八五年、一八五ページ)に掲載されている。

⑫ レーガン大統領は、この日、全国向けテレビ放送を通じて、約二〇分間にわたって、所得、法人税体系の大幅簡素化を意図した「税制改革案」を提案した。その概略は、①所得税の累進税率を三段階(一五%、二五%、三五%)に圧縮し、法人税の最高税率(現行四六%)を三三%へ引き下げる。②資産収益控除を引き下げる一方、六一一〇%の投資減税を廃止、設備の加速償却制度を圧縮する。③その他各種の租税特別措置を大幅に整理、廃止する、としている。レーガン大統領は「公正」、「簡素化」、「経済成長の促進」を実現しようとする体系的な提案であると述べ、この税制改革が「目標は機会に恵まれた米国の大躍進にある」と言明している。そして、特定の利益集団が他の人びとの犠牲において得をしつづけるようなないまの税制を批判し、この大税制改革は「アメリカの夢」を生み続けるような活力のある米国にとって不可欠であり、「第二のアメリカ革命」をめざすものであるとしている。

(一九八五年六月一八日)